

二零零一年二月十二日會議

討論事項

立法會福利事務委員會

檢討《領養條例》 — 未來路向

目的

本文件就檢討《領養條例》一事，匯報諮詢公眾的結果；為研究各項建議而重組的工作小組所提出的意見，亦載於本文件內。現請委員就法例的修訂建議提出意見，以便我們據此擬備修訂條例草案。

背景

2. 政府在一九九八年十一月發表《檢討領養條例報告書》，徵詢公眾的意見。
3. 諮詢工作在一九九八年十二月至一九九九年三月間進行。當局收到超過 60 份意見書，遞交意見書的包括政府多個決策局或部門、非政府機構、法律專業人士、政治團體、學者、領養父母，以及被領養人士的親生父母等。

4. 當局研究過收到的意見後，重組了上述工作小組，加入非官方成員；這些人士均來自與領養事宜有關的機構和支援小組。新工作小組在一九九九年四月成立後，共舉行了六次會議，討論公眾人士在諮詢期間提出的主要事項。工作小組成員名單載於附件 A。

5. 值得注意的一點，是在過去七年，經社會福利署(社署)辦理的領養申請個案逐漸減少，由一九九三至九四年度的 399 宗，減少至一九九九至二零零零年度的 233 宗。截至二零零零年十二月底，受社會福利署署長(社署署長)監護而可在本地領養的兒童有 7 名，可領養到海外的則有 118 名。

新成立的工作小組提出的建議

6. 我們根據公眾人士和工作小組成員提出的意見，現建議對《領養條例》作出修訂，藉以更新和改善現行的領養安排。主要的建議如下：

- (a) 訂立明確的原則，訂明兒童的最佳利益應為整個領養過程中的首要考慮因素；
- (b) 規定申請領養令的人士應接受刑事記錄審查；
- (c) 根據現有條文，親生父母可提出條件，要求被領養的子女在某種宗教薰陶下成長，現建議刪去這些條文；

- (d) 讓兒童生母在子女滿四個星期即可決定是否同意把子女交人領養，以取代現行法例所訂明的六個星期；
- (e) 加入新條文，訂明任何人士或機構(社署或社署授權的領養機構除外)安排非親屬關係人士領養兒童，即屬違法；
- (f) 加入新條文，訂明海外領養的程序；
- (g) 海外領養令如符合三項條件，即獲承認等同本港發出的有效領養令。領養令由條例所載名單中的海外國家發出，是上述三個條件之一。現建議刪除這份海外國家名單，改為在條例中適當地提述《跨國收養方面保護兒童及合作的海牙公約》(如公約應用於香港特區)；
- (h) 在條例內使用更為正面和適當的字眼，並刪除一項帶有性別歧視成分的條文；
- (i) 改善目前的繼父母領養安排，以免親生父親或母親在再婚後，其配偶如願意領養其在先前婚姻所生的子女，親生父親或母親須辦理領養手續；
- (j) 設立一個“尋根”的機制，讓被領養人士得以查閱其出生記錄(但若其親生父母已對其地址的披露行使否決權，則被領養人士不會獲告知該項資料)，並在社署備存一份聯絡冊，以便被領養子女和親生父母可以互相聯絡；

- (k) 制定上訴機制，讓領養申請不被接納的人士可就社署署長的決定提出上訴；
- (l) 規定如社署署長以外人士獲委任為訴訟監護人，領養令的申請人須盡早通知社署署長；以及
- (m) 更新有關的刑罰條文，以便更準確地反映對某些罪行須施加的適當懲罰。

建議的基礎

(a) 兒童的最佳利益

7. 報告書原本建議，應以兒童的最佳利益為“第一和首要考慮因素”。在諮詢期間收到的大部分意見，都表示支持這個原則，但亦提出“第一”這兩個字似乎暗示還有其他重要的考慮因素。因此，我們建議條例以“以兒童的最佳利益為首要考慮因素”作為主導原則。

(b) 刑事記錄審查

8. 在諮詢期間，這項建議得到大多數回應者的支持，但也有人認為，除非申請人曾觸犯嚴重罪行或相關罪行(例如虐兒)，否則不應取消其領養資格。亦有人提出，《罪犯自新條例》適用範圍以內的人士，不應被禁止領養。

9. 根據現時的做法，有刑事記錄的申請人所提出的申請，不會遭自動否決，當局仍會全面審查他們是否適合領養兒童。當局會考慮申請人所犯罪行的性質和嚴重性，亦會審查其他方面的資格。至於申請能否獲得批准，須視乎個別情況以及是否有其他條件更佳的申請者而定。這個做法在日後仍會維持不變。

10. 我們建議社署和警方應翻查申請人曾否因觸犯刑事罪行而被定罪，以便審查申請人是否適合領養兒童。

(c) 要求子女在某種宗教薰陶下成長

11. 在諮詢期間，大部分回應者都認為，雖然親生父母應獲得機會，為被領養子女選擇在某種宗教薰陶下成長，但他們的意見不應具有法律約束力。這點與《聯合國兒童權利公約》第 14 條相符。該項條文說明締約國必須：

(a) 尊重兒童享有思想、信仰和宗教自由的權利；

(b) 尊重父母並於適用時尊重法定監護人的權利和義務，以符合兒童不同階段接受能力的方式，指導兒童行使其權利。

在這種情況下，作出上述指導的應是領養父母。因此，我們建議刪去有關容許親生父母提出條件，要求被領養子女在某種宗教薰陶下成長的現有條文。

(d) 同意子女由他人領養的最早期限

12. 在諮詢期間，這項建議大致上獲得支持。這項措施可讓兒童早日得到領養，符合兒童的最佳利益。假如生母是強姦／亂倫等性罪行的受害人，早日完成領養程序，更有助減低母親的不安情緒。這項修訂建議不會對生母構成壓力，令她們須早些作出決定，因為建議的四個星期是最早的時間，她們仍可遲些才作出決定。有關這方面，社署已加強未婚母親的產前輔導服務。我們現建議制定條文，規定生母最早可在嬰兒出生四個星期後，同意子女由他人領養。

(e) 由非親屬關係人士領養兒童的安排

13. 當局接獲的意見書大都贊成上述建議。由非親屬關係人士私下安排領養兒童，不能確保有關兒童獲安置在最理想的領養家庭，而且亦可引致多個問題，例如缺乏適當的輔導和評估，以及無法證實有關兒童的親生父母是否同意該項領養安排。此外，領養安排受人操縱以賺取金錢、有關兒童的親生父母基於有限的或不正確的資料而被迫作出決定，或受沒有專業資格的人士游說，顯然都是有可能發生的情況。

14. 不過，工作小組少數成員另有見解。他們提出一點，通過長期的託兒安排，很容易就可規避現行法例的規定，因為法院考慮到有關兒童的最佳利益，最後很難不批出領養令。

15. 工作小組大部分成員不表同意，他們認為，不應以有人可能通過託兒安排規避法例規定的情況，作為反對修訂有關條文的理由，原因如下：

- (a) 贊成這項建議的論據(載於第 13 段)仍然成立；
- (b) 由非親屬關係人士私下領養兒童，在法律上並不恰當；
- (c) 只有那些申請大多不會獲得批准的領養者，才會利用這個法律上的漏洞。因此，必須在法例內訂明本港社會的原則是不贊成由非親屬關係人士私下領養兒童；
- (d) 至於法院會否向以上述方法規避法例規定的兒童託管人發出領養令，須由法院決定。法院在作出決定時，大概會考慮有關兒童的最佳利益、有關背景，以及違法行為的嚴重性等因素。法院並不一定會自動批准這類申請，英國過去也有法院拒絕向這類申請發出領養令的案例；以及
- (e) 規避法例規定的情況應不常見。如有這樣的問題出現，可進一步考慮根據實際情況加以處理。

16. 為澄清上述情況，以及保障兒童的最佳利益，我們建議除了社署或獲社署授權的機構之外，任何人作出領養安排，或安排兒童接受領養，均屬違法，但兒童被父母或其配偶、親屬以及根據法院命令行事的人領養，則屬例外。

(f) 海外領養程序

17. 有關根據《未成年人監護條例》把兒童送往海外接受領養的安排，有人批評我們對這些兒童保障不足，以致無法肯定有關安排是否符合《領養條例》的規定，例如難以監察兒童離港後的生活情況。在諮詢期間，大部分意見都贊成當局制定明確妥善的海外領養程序。

18. 我們建議增訂條文，規定除非得到法庭根據《領養條例》頒令，否則任何兒童不得被送離香港接受由非親屬關係人士領養。此外，條例亦應訂明海外領養的法律程序。法庭必須信納領養安排已符合若干條件(例如得到兒童親生父母同意，而提出領養該兒童的人士亦通過資格審查)，才可頒令批准該名兒童離港往海外接受領養。這項法庭命令會把有關兒童的父母權利和責任賦予海外國家的領養事務機構，直至該國家發出領養令為止。

(g) 英聯邦國家和美國的領養令

19. 海外領養令如符合三個條件，即獲承認與香港發出的領養令具有相同效力。條例第 17(2)(c)(i)條規定，香港自動承認在英聯邦國家和美國發出的領養令，這是上述三個條件之一。工作小組在審議過程中，同意隨着香港主權回歸中國，條例第 17(2)(c)(i)條已不合時宜，應予廢除。

20. 在二零零零年十一月三十日，中國簽署了《跨國收養方面保護兒童及合作的海牙公約》。我們正研究是否把公約應用於香港，並會一併考慮有關海外國家發出的領養令的認可問題。

(h) 採用較恰當的字眼。刪除一項性別歧視條文

21. 在諮詢期間收到的意見書，多認為有關條例應採用較為正面的措辭。我們同意這一點，並建議用“同意安排該兒童接受領養”，取代表格 4 和表格 4A 中“放棄其子女”和“放棄該幼年人”等字眼。此外，由於法律改革委員會轄下一個小組委員會發表了一份《監護權和管養權諮詢文件》，我們現根據該份諮詢文件所提出的意見，建議在上述條例中，以“該幼年人的意見”取代“該幼年人的意願”。

22. 上述條例第 5(3)條目前規定：“法院不得批准單一的男性申請人所提出的申請而就女性幼年人作出領養令，除非法院信納有特殊情況，可以之作為例外作出此項領養令的論據”。為免明顯歧視男性，並為顧及有關兒童的最佳利益起見，我們建議把上述條文修訂為“法院不得批准單一的申請人所提出的申請而就幼年人作出領養令，除非法院信納有特殊情況，可以之作為作出此項領養令的論據”。雖然這項建議對婚姻狀況似乎有歧視之嫌，但《性別歧視條例》第 56C 條已經就“領養服務的提供而產生的、在婚姻狀況不同的人之間的待遇差別”，訂明一般的例外情況。

(i) 繼父母的領養問題

23. 在諮詢期間收到的意見書，很多都認為有一項現行安排並不合理。根據這項安排，若親生父母任何一方再婚，如其新配偶有意領養在先前婚姻所生的子女，該親生父母也須領養有關子女(因為他／她須與新配偶一同提出領養申請，該名新配偶才會獲給與父親或母親的身分)。他們同意政府應修訂有關法例，避免把親生父母“變成”領養父母。

24. 由於讓繼父／母領養他／她的配偶在先前婚姻所生的子女理由充分(例如在孩子與繼父／母之間確立清晰的法律身分)，由繼父／母領養配偶親生子女的做法應予保留。

25. 工作小組知悉，《1978年蘇格蘭領養法》(經《1995年蘇格蘭兒童法》修訂)准許繼父／母以單一申請人的身分申請領養兒童，但該名兒童必須是其配偶的婚生子女。有關法例同時確定，兒童被繼父母領養後，為繼父母配偶的親生父／母仍舊擁有一切有關該名兒童的權利。有關領養申請必須取得沒有管養權的父／母的同意。至於非婚生子女，在某些情況下，夫婦二人(親生父／母和繼父／母)仍須共同提出領養申請，以保障兒童的利益。

(j) 尋根

26. 在進行諮詢期間，公眾對應否向被領養子女披露親生父母的資料這個問題意見分歧。

27. 如不訂立任何法定權利，讓被領養人士知道其親生父母的身分，便可能抵觸《公民權利和政治權利國際公約》第十七條及《香港人權法案條例》(在香港執行上述公約的規定)第十四條的規定。但另一方面，我們亦須考慮保護被領養人士的親生父母(例如可能是強姦／亂倫等罪行的受害人)的權利。外國的經驗也不盡相同，有些國家准許向被領養人士披露其親生父母的全部資料，而有些國家則規定，如被領養人士的親生父母行使否決權，則不得披露他們的資料。

28. 工作小組贊同採取折衷辦法。我們建議，政府應按被領養人士的要求，披露其出生和領養記錄；不過，如其親生父母已對其地址的披露行使否決權，政府則不可披露親生父母的地址。

29. 目前，社署會在領養令批出後向領養父母提供有關的資料。這些資料(載於附件 B)包括領養子女的出生記錄、親生父母的資料(識別身分的資料除外)、領養的背景和過程等。被領養人士日後如向社署索取出生資料，社署會向其提供上述資料的副本。

30. 目前，《生死登記條例》第 22(1)及(2)條規定，任何人均有權安排翻查登記冊內的登記事項和索取有關的副本。因此，被領養人士只要知道出生時的名字和親生母親的名字，便可翻查紀錄，並索取出生證明書的經核證真確副本。在這情況下，由於出生登記表格上有“申報人簽署、身分及住址”一欄，被領養人士可能會由此得知親生父母的地址，雖然，在大多數情況下，這些都已是 20 年前的資料。

31. 因此，當親生父母被問及是否使用否決權時，都會獲清楚告知這個可能性，即否決權不一定保證他們的親生子女無法獲知他們的地址。

32. 此外，社署會備存一份聯絡冊，以便被領養的兒童和親生父母可以互相聯絡，並在雙方決定是否會面前，提供必要的輔導。

(k) 上訴機制

33. 根據諮詢期間收到的意見，公眾對於設立上訴機制甚表支持。因此，我們建議在條例內訂立有關條文。

34. 有鑑於此，我們擬成立領養覆檢委員會，由衛生福利局副局長擔任主席，最少有兩名由衛生福利局局長委任的非官方成員。委員會所作的決定會成為最終決定。根據以往的經驗，估計上訴個案的數量甚少。

(l) 訴訟監護人

35. 在諮詢期間，司法機構政務長建議訂立新規定，不論社署署長是否兒童的訴訟監護人，領養令的申請人均須盡快通知署長有關申請。目前，假如署長並非訴訟監護人，申請人只須把領養申請聆訊的日期通知署長。由於申請人通常是在提交申請六個月後和聆訊快將舉行之前才通知署長，令署長沒有足夠時間研究申請或介入，以保護有關的兒童。工作小組建議修訂條例，以解決這個問題。

(m) 罰則

36. 上述條例目前就某些違例情況訂有罰則，例如限制刊登與領養有關的廣告，以及禁止就領養安排繳付款項等。這些罰則在 40 多年前訂立，現已不合時宜，早應予以修訂。我們現建議修訂有關條文，使之較符合現況。經徵詢律政司的意見後，我們建議把“1,000 元”和“2,000 元”的原定罰款額，分別改為“第 5 級”（現為 50,000 元）和“第 6 級”（現為 100,000 元）罰款。

未來路向

37. 我們打算在二零零一年二月，就上述各項建議徵詢社會福利諮詢委員會的意見，並在二零零一至零二年度立法會期的下半年度，提交修訂條例草案。

徵詢意見

38. 請委員就上述的修訂建議發表意見。

衛生福利局

二零零一年二月

檢討《領養條例》重組工作小組

成員名單

主席：	喬樂平先生	衛生福利局
會員：	邱浩波先生	香港國際社會服務社
	陳秀嫻博士	香港明愛
	馬偉東先生	香港家庭福利會
	高劉寶慈博士	樂兒會
	Ms Gretchen Ryan	母親的抉擇
	何燕芳女士	律政司
	鄧仲敏女士	衛生福利局
	(一九九九年四月至一九九九年十二月)	
	黃淑嫻女士	衛生福利局
	(自二零零零年一月起)	
	劉笑顏女士	社會福利署
	麥周淑霞女士	社會福利署
	李陳翠顏女士	社會福利署
	莫麗嫻女士	社會福利署
	(一九九九年四月至二零零零年一月)	
	黃毓棠先生	社會福利署
	(自二零零零年二月起)	
秘書：	馮浩賢先生	衛生福利局
	(一九九九年四月至二零零零年六月)	
	周樂寧先生	衛生福利局
	(自二零零零年七月起)	

社會福利署的信頭

本署檔案 : SWD 121/7/

有關_____原名_____
的背景資料

一. 兒童資料

1.	原名			
2.	懷孕時期			
3.	出生日期			
4.	出生時間			
5.	出生地點			
6.	出生體重			
7.	分娩方式			
8.	出生時有否任何困難			
9.	出生後健康狀況 (包括任何住院記錄)			
10.	出生後曾居住地方	日期 :	由 :	到 :

二.	兒童生父母資料						
		生母			生父		
1.	姓氏						
2.	年歲						
3.	出生地方						
4.	身高						
5.	體重						
6.	眼睛顏色						
7.	頭髮顏色						
8.	種族						
9.	婚姻狀況						
10.	生父母的關係						
11.	家庭狀況	關係	性別／年歲	職業	關係	性別／年歲	職業
12.	教育程度						
13.	職業						
14.	性格						
15.	興趣及嗜好						
16.	健康狀況（包括任何嚴重／遺傳性的疾病及傷殘而需長期服藥及和接受治療）						
17.	家庭成員患有嚴重／遺傳性的疾病及傷殘的歷史						
18.	有否吸毒或酗酒						
19.	生父母其他的子女（包括同父母或異父母的子女）	性別：	年歲：		性別：	年歲：	

三. 生父母結識經過（如是棄嬰，請說明兒童被發現的經過及被發現時的情況。）

四. 安排兒童被領養的原因

五. 在領養過程中的特別事項（例如轉換領養家庭、外遊等等）

六. 領養程序

1.	生父／母簽誓紙日期	生母	生父
2.	社會福利署署長正式成爲兒童監護人日期		
3.	領養父母與兒童首次見面日期和地點		
4.	領養父母姓名		
5.	正式申請領養日期（第一表格）		
6.	領養令頒發日期		
7.	領養令頒發地點		

七. 生父母送給兒童的紀念品／禮物（如有）

社會福利署領養課個案工作員

年 月 日